

Henryk Gawroński

Prawne, ekonomiczne, finansowe i polityczne aspekty samorządowego długu publicznego

W Polsce funkcjonuje 2808 jednostek samorządu terytorialnego (JST), w strukturze trzyszczeblowej. Każda z tych jednostek prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwalonego budżetu. Samodzielność ta jest prawnie chroniona. Upodmiotowienie samorządów terytorialnych znajduje swój wyraz w przekazaniu zadań publicznych do realizacji przez te samorzady, przy wykorzystaniu określonego prawem majątku rzeczowego, środków finansowych i uprawnień gwarantujących samodzielność w decydowaniu o sprawach publicznych. Jednym z przejawów samodzielności finansowej samorządów jest ich prawo do zaciągania zobowiązań obciążających majątek rzeczowy oraz przyszłe dochody. Oznacza to możliwość zaciągania zobowiązań na pokrycie niedoboru budżetowego, jeżeli planowane dochody niezwrótne nie pokrywają zaplanowanych wydatków. Jeżeli władze samorządu podejmą uchwałę, dotyczącą wyżej wymienionych zobowiązań, to w uchwale tej muszą wskazać źródła przychodów zwrotnych, z których zobowiązania będą pokryte.

Łączna kwota długów JST na koniec czerwca 2005 r. wynosiła 17,8 mld zł, a relacja łącznej kwoty tych długów do sumy dochodów tych jednostek wynosiła 20,9%¹. Deficyt budżetowy i dług publiczny JST mogą być ujmowane w kategoriach prawnych, ekonomicznych, finansowych i politycznych.

Prawne podstawy samorządowego deficytu budżetowego i długu publicznego

Przepisy ustanawiające Unię Europejską nie odnoszą się do deficytów budżetowych i długów samorządów terytorialnych. Zapisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, potwierdzonego Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht, stanowią jedynie, że:²

- Państwa Członkowskie Unii Europejskiej unikają nadmiernego deficytu budżetowego,
- Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego.

Traktat amsterdamski nakłada sankcje na kraje, które przekroczą kryterium 3% PKB. Kryterium to zostało jednak naruszone przez Niemcy i Francję w 2002 i 2003 r. Konsekwencją naruszenia tej zasady stało się złagodzenie tego kryterium, polegające na zmianie podejścia do przyczyn naruszania progu³. Z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wynika postulat uczestnictwa samorządu lokalnego w rynku kapitałowym w granicach określonych ustawami prawa krajowego⁴.

¹ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006–2008*, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2005, s. 25, www.mf.gov.pl (serwis z 09.05.2006).

² Art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, [w:] Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 123.

³ S. Owsiak, *O naturze polskich deficytów budżetowych*, [w:] *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, red. J. Kulawik, E. Mazurkiewicz, t. 2, Warszawa 2005, s. 115.

⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 217.

Konstytucja RP, mimo braku odrębnych przepisów dotyczących długów JST, jest aktem fundamentalnym dla samodzielności finansowej JST. Z jej wstępu wynika też istota subwencji i zasady subsydialności⁵. Ustawy ustrojowe o samorządzie terytorialnym⁶ regulują kompetencje organów w zakresie zarządzania środkami publicznymi, pozostawiając regulacje materialne innym ustawom.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wskazuje możliwe kierunki przeznaczenia zaciągniętego długu publicznego JST⁷. W celu zapewnienia bieżącej obsługi odsetek i jasności rachunku odsetkowego ustawodawca wprowadził obowiązek ponoszenia kosztów takich zobowiązań co najmniej raz w roku, przy czym dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć 5% wartości nominalnej tych papierów, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna⁸. Zarząd JST zobowiązany jest podawać do publicznej wiadomości informacje dotyczące samorządowego długu publicznego⁹.

Coroczne uchwały budżetowe organów stanowiących JST, określają limit zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, którego organ wykonawczy nie może przekroczyć. Uchwała budżetowa określa źródła pokrycia deficytu budżetowego, jeżeli jest ustanawiany¹⁰.

Z przepisów prawa wynikają ograniczenia w zadłużaniu się JST. Pierwsze ograniczenie wynika z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który mówi, że nie wolno zaciągać pożyczek i udzielać poręczeń i gwarancji, w wyniku których stosunek państwowego długu publicznego do rocznego krajowego PKB przekroczyłby 60%. Uszcze-

⁵ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 16.

⁶ Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), Ustawa z 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592), Ustawa z 05.06.1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

⁷ Art. 82 ust. 1 Ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

⁸ Art. 84 ust. 1 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

⁹ Art. 14 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

¹⁰ Pełny zakres elementów uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określa art. 184 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

gółowienie tej normy prawnej znajduje się w ustawie o finansach publicznych. Kontrolę przestrzegania tej zasady powierzono ministrowi finansów¹¹, który opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem skarbu państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Procedury ostrożnościowe, gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 50% PKB, zostały określone w ustawie o finansach publicznych. Ze względu na fakt, że dług publiczny JST wliczany jest do państwowego długu publicznego, ograniczenia powyższe odnoszą się również do JST i są niezwykle uciążliwe, zważywszy, że dotyczą wszystkich JST, niezależnie od ich indywidualnej sytuacji finansowej i potrzeb.

Ograniczenie drugie dotyczy struktury wydatków rocznego budżetu. Roczna kwota przeznaczona na obsługę długu (raty + odsetki) – nie może przekroczyć 15% rocznych dochodów tej jednostki. Z limitu tego wyłączono spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST lub realizację zobowiązań JST wynikających z umów o współfinansowanie zadań z funduszy UE¹².

Ograniczenie trzecie wynika z zapisu, że łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych (a w trakcie roku budżetowego – planowanych), dochodów ogółem tej jednostki¹³.

Ograniczenie czwarte związane jest ze swobodą zarządzania finansami JST. Nie mogą one zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna wyrażona w złotych nie została określona w dniu zawierania transakcji¹⁴. Chodzi tu o ograniczenie ryzyka związanego z kursem walut. Odstępstwa od tej zasady są możliwe tylko przy zezwoleniu ogólnym wynikającym z Rozporządzenia Rady Ministrów¹⁵.

¹¹ Art. 69 ust 1 i 2 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

¹² Art. 169 ust. 1, 2, 3 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

¹³ Art. 170 ust. 1 i 2 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

¹⁴ Art. 85 ust. 1 Ustawy z 30.06.2005 r., *ibidem*.

¹⁵ Do 30.06.2006 r. obowiązywało Rozporządzenie RM z 28.06.1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez JST oraz inne podmioty, Dz.U. Nr 80, poz. 905, wydane na pod-

Ekonomiczna ocena bezpieczeństwa zadłużenia samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu, a także w praktyce działania – zgodnie z zasadą budżetu zrównoważonego – postulowany jest zakaz posługiwania się kredytem długoterminowym na finansowanie wydatków bieżących. Wydatki bieżące w okresie roku budżetowego mogą być zrównoważone co najwyżej kredytem krótkoterminowym w celu utrzymania bieżącej płynności finansowej, czyli zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań finansowych JST i powinny być rozliczone w ramach środków budżetu tego roku. Natomiast standardem powinno być wykorzystanie długoterminowych instrumentów dłużnych do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Z ekonomicznego punktu widzenia wyodrębnić można obiektywne kryteria, według których niebezpieczne zadłużenie to takie, które:

- przewiduje spłatę długu w okresie dłuższym niż przewidywany czas użytkowania obiektu – w praktyce będzie to okres 10-15 lat; takiego okresu sięgają plany strategicznego rozwoju JST i zaciąganie długu o późniejszym okresie spłaty należałoby wykluczyć również ze względu na galopujący postęp technologiczny „niszczący” moralnie każdą inwestycję,
- będzie powodowało spłatę długu w kwotach przewyższających spodziewane wielkości nadwyżki operacyjnej – w tym celu należy dokonać faktycznej, rzetelnej identyfikacji i porównać dochody bieżące wydatków z wydatkami bieżącymi; z wyłączeniem dochodów nieperiodycznych, np. ze sprzedaży majątku,
- jest przeznaczane na wydatki bieżące – co świadczyłoby o braku nadwyżki operacyjnej i z całą pewnością spowodowałoby utratę płynności finansowej, czyli brak możliwości spłaty zaciągniętych długów w kolejnych latach.

Przeprowadzone i opublikowane badania w zdecydowanej większości przypadków potwierdzają zgodność zastosowanych ocen według kryterium prawnego i kryterium ekonomicznego. To znacząco JST ma-

jące największy stosunek zadłużenia do dochodów własnych, legitymują się długiem o okresie spłaty 10-25 i powyżej 25 lat¹⁶. Dlatego też każda JST wymaga odrębnej analizy i oceny jej sytuacji finansowej na podstawie sprawozdawczości budżetowej, struktury społeczno-ekonomicznej, zróżnicowania przestrzennego, zamożności mierzonej kwotą dochodów własnych przypadających na jednego mieszkańca oraz innych specyficznych kryteriów, w zależności od celu analizy.

Płynność finansową JST można oceniać:

- metodą bezpośrednią – w ujęciu kasowym, przez analizę faktycznych wpływów i wydatków pieniężnych w danym okresie, tzw. *cash flow*,
- metodą pośrednią – na podstawie statycznej, memoriałowej analizy stosunku aktywów bieżących do zobowiązań bieżących i zmiany stanu tych składników.

W każdej metodzie wymagana jest właściwa identyfikacja wielkości:

- dochodów wykonanych – wszystkie otrzymane wpływy pieniężne oraz wszystkie należne w danym okresie udziały w podatkach dochodowych, subwencje i dotacje,
- dochodów otrzymanych – środki, które wpłynęły do kasy lub na rachunek bankowy,
- wydatków wykonanych – przekazane środki pieniężne poza JST,
- wydatków zaangażowanych – obciążające plany finansowe wydatki wykonane powiększone o podjęte zobowiązania wymagające zapłaty w przyszłości,
- wydatków niewygasających – to kwoty określone przez organ stanowiący, obciążające ewidencyjnie budżet bieżący, wyodrębnione na subkoncie rachunku bankowego, przeznaczone na już określone zamierzenie opłacone w latach następnych,
- należności – to prawo otrzymania świadczenia pieniężnego wynikające z przeszłych zdarzeń, powodujące w przyszłości wpływ do JST określonych środków pieniężnych,

¹⁶ P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2, s. 21-23.

- zobowiązania – to obowiązek wykonania świadczenia pieniężnego, wynikający z przeszłych zdarzeń, powodujący konieczność zużycia środków pieniężnych,
- zobowiązania wymagalne – to zobowiązania, których termin płatności minął.

Na użytek oceny sytuacji finansowej i majątkowej JST pożądane jest sporządzenie sprawozdania skonsolidowanego obejmującego sumę wielkości aktywów i pasywów oraz przychodów i kosztów, wykazanych w sprawozdaniach wszystkich podmiotów, tj. jednostek i zakładów budżetowych, funduszy celowych oraz samorządowych osób prawnych. Sprawozdanie to nie jest wymagane przepisami prawa, a jedynie wewnętrznymi potrzebami informacyjnymi samorządu. W sytuacji dominującego tradycyjnego podejścia do budżetowania oraz przy braku organu lub instytucji egzekwujących, w samorządach raczej nie dostrzega się potrzeby konsolidacji danych¹⁷. Płynność finansowa JST przekłada się bezpośrednio na zdolność kredytową, której parametry przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Parametry oceny zdolności kredytowej JST

Lp.	Parametr	Zależność	Wielkość odniesienia
1.	swobodne środki budżetowe	>	przypadające do spłaty raty kredytów i pożyczek (wykup obligacji i innych papierów) już zaciągniętych i wnioskowanych wraz z odsetkami + ewentualne wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji
2.	wolne środki budżetowe	>	przypadające do spłaty raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji i innych papierów wartościowych już zaciągniętych i wnioskowanych wraz z odsetkami
3.	nadwyżka swobodnych środków budżetowych	>	spłata odsetek od kredytów, pożyczek (obligacji) już zaciągniętych i wnioskowanych
4.	czysta nadwyżka inwestycyjna	>	spłata odsetek od kredytów, pożyczek (obligacji) już zaciągniętych i wnioskowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Gonet, *Metodologia oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 12, s. 56.

¹⁷ M. Truszkowska-Kurstak, *Wykorzystanie sprawozdawczości budżetowej w zarządzaniu płynnością finansową gminy*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 3, s. 115.

Przedstawione zależności oznaczają, że o posiadaniu zdolności kredytowej przez JST świadczy posiadanie przez nią swobodnych i wolnych środków budżetowych na obsługę długu oraz ich dodatnich nadwyżek we wszystkich latach objętych wnioskowanym kredytem.

Wyjaśnienia – ze względów metodologicznych – wymagają tu użyte kategorie ekonomiczne:

- swobodne środki budżetowe – środki pozostające w swobodnej dyspozycji organów JST, tj. suma dochodów własnych (bez dotacji) i części wyrównawczej oraz równoważącej subwencji ogólnej (w województwie samorządowym – część regionalna),
- wolne środki budżetowe – różnica pomiędzy dochodami budżetu a jego wydatkami bieżącymi,
- nadwyżka swobodnych środków budżetowych – swobodne środki budżetowe pomniejszone o kwoty przypadających do spłaty w danym roku wszystkich zobowiązań,
- czysta nadwyżka inwestycyjna – różnica pomiędzy wolnymi środkami budżetowymi a przypadającymi do spłaty ratami kredytów i pożyczek, wykupu obligacji i innych papierów wartościowych już zaciągniętych i wnioskowanych wraz z odsetkami.

Integracyjna funkcja prognozy samorządowego długu publicznego

Narzędziem integrującym wszystkie kategorie samorządowego długu publicznego jest prognoza tego długu na koniec roku i lata następne, wynikająca z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Obowiązek jej sporządzania, jako załącznika do projektu uchwały budżetowej, spoczywa na zarządzie JST. Jest ona corocznie przedstawiana Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w celu zaopiniowania, a wraz z tą opinią – przedkładana organowi stanowiącemu JST przed uchwaleniem budżetu¹⁸. Szczególne obowiązki RIO wynikają z art. 172 ustawy z 30 czerw-

¹⁸ Art. 180 ustawy z 30.06.2005 r., *op. cit.*

ca 2005 r. o finansach publicznych, który stanowi, że RIO przedstawiają opinię w sprawach możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST w projekcie budżetu oraz prawidłowości dołączonej do budżetu prognozy długu JST, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wykonania budżetu w latach następnych.

Opinia RIO o prognozie długu JST obejmuje ocenę poprawności metodologicznej wyliczenia przewidywanego długu oraz merytoryczną ocenę jego wielkości, przez ocenę wskaźników wynikających z odpowiednich zapisów ustawy o finansach publicznych oraz ocenę wpływu – wykazanych w projekcie uchwały budżetowej – kwot deficytu budżetowego, łącznego długu i rocznej jego obsługi na stan długu na koniec roku i na lata następne. Z metodologicznego punktu widzenia, wskazanie stosunku prognozowanego stanu zadłużenia na koniec roku kalendarzowego, do planowanych dochodów, nie jest – niestety – wolne od pewnych przybliżeń. JST, wskazując na stan zadłużenia na koniec roku, pokazują przede wszystkim zadłużenia z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych, „zapominając” o zobowiązaniach wymagalnych, co powoduje w rzeczywistości trudność organu nadzoru przy określeniu rzeczywistego poziomu zadłużenia, a tym samym prognozy długu¹⁹.

Merytoryczna ocena prognozy długu JST musi uwzględniać następujące aspekty²⁰:

- realność dynamiki wzrostu planowanych dochodów budżetu, gdyż nie-realne zwiększenie dochodów powoduje sztuczne obniżenie wskaźników zadłużenia,
- próby „kreatywnego” podejścia do rachunkowości budżetowej i zastosowanie mechanizmu „wzajemnej pomocy finansowej” dwóch lub więcej JST, przez zawyżanie strony dochodowej wzajemnymi dotacjami,
- sztucznie zwiększane plany przychodów ze sprzedaży majątku, świadomie niewykonywane w danym roku, by powtórzyć je w kolejnych latach i w konsekwencji pozbyć się majątku ze stratą, aby zachować iluzoryczną równowagę budżetową,

¹⁹ R. P. Krawczyń, *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachunkowych w ograniczaniu zadłużania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 57.

²⁰ *Ibidem*, s. 58-60.

- stosowanie tzw. kredytu kupieckiego, czyli wykonywania kolejnych inwestycji z odroczonym do następnego roku budżetowego terminem płatności; sytuacja ta sugeruje również hipotetyczną możliwość wprowadzania przez wykonawcę do obiegu, środków pochodzących z nielegalnego obrotu,
- zaciąganie nowych zobowiązań na spłatę długów zaciągniętych w poprzednich latach, co wiązać się musi z oceną rzeczową wydatków; jest to niezwykle trudne, ze względu na brak standardów jakościowych usług publicznych i brak wyraźnego podziału budżetu na część bieżącą i inwestycyjną; może to ponadto godzić w samodzielność podmiotową JST,
- możliwość podwójnego wykazania wolnych środków pochodzących z niepełnego wykorzystania uruchomionych w pełni w poprzednim roku, przychodów zwrotnych – raz, jako nadwyżka środków, a w następnym roku – jako przychód,
- ściągальność dochodów własnych z tytułu podatków o charakterze lokalnym, a także stosowanych w tym zakresie ulg, zwolnień i umorzeń,
- dekapitalizacja majątku komunalnego,
- zamiana kredytów krótkoterminowych na długoterminowe, co świadczy o problemach płynności finansowej,
- wykorzystywanie kredytów inwestycyjnych na spłatę zobowiązań bieżących, co oznacza naruszenie zasady zrównoważonego budżetu, już na etapie jego planowania i uchwalania,
- kumulowanie się płatności długów w przyszłych latach obejmujących dwie, albo nawet trzy kadencje, co powoduje brak odpowiedzialności politycznej za zaciągane zobowiązania,
- oszacowanie nadwyżki operacyjnej, czyli tzw. „wolnych środków”, która jest parametrem oceny zdolności kredytowej JST.

Kwota „wolnych środków” w kolejnych latach jest podstawą ustalania konkretnych możliwości zadłużenia samorządu. Wolne środki stanowią różnicę pomiędzy dochodami jednostki samorządu terytorialnego a wydatkami bieżącymi²¹. Pokazują one, ile pozostanie pieniędzy po zrealizowaniu wszystkich zadań bieżących. Będą to środki na spłatę zaciągniętych kredytów oraz na realizowanie zadań inwesty-

²¹ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 83.

cyjnych. Procedura ta jest ułatwiona, gdy w budżecie samorządu istnieje oddzielenie części bieżącej od kapitałowej. Sprzyja temu ustawowy wymóg, aby uchwała budżetowa JST, określała wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem²²:

- wydatków bieżących, z wyszczególnieniem wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi, dotacje, obsługę długu i spłat wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- wydatków majątkowych.

Samorządowy dług publiczny jako czynnik rozwoju

Zjawiskiem wysoce pożądanym jest radykalne odstępianie od przyzwyczajeń i tradycyjnej, dotychczasowej metodologii planowania i realizowania budżetów w oparciu o wykonania w roku bieżącym, udziały procentowe w poszczególnych działach i rozdziałach, zazwyczaj intuicyjne oceny kosztów zadań i częste naciski polityczne, gdzie otrzymanie dodatkowych środków nie obliguje do uzyskania określonych efektów, a jedynie do wydania przydzielonych środków na określony cel. Zarządzanie finansami i długiem publicznym w JST wymaga obecnie zaawansowanych technik i narzędzi zarządzania finansowego. Jednym z nich jest koncepcja budżetu zadaniowego, w którym następuje identyfikacja procesów zadań i ich kosztów.

Zastosowanie koncepcji procesowego zarządzania finansami JST obejmować może²³:

- wyodrębnienie zakresu rzeczowego zadań w oparciu o jednolite kryteria,
- kalkulacja kosztów dla pojedynczych zadań według jednolitej metodologii, opierającej się na związku wydatków z zakresem rzeczowym zadania,

²² Art. 184 ust. 1 Ustawy z 30.06.2005 r., *op. cit.*

²³ A. Laskowska, *Przykład dobrej praktyki „Budżet zadaniowy – Starostwo powiatowe w Gryfinie”*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera. Kraków 2004, s. 50-57.

- powiązanie zakresu rzeczowego zadań ze źródłami finansowania; w przypadku powiatu wydaje się to szczególnie istotne z uwagi na dotacyjno-subwencyjny sposób finansowania tej jednostki,
- większe zaangażowanie jednostek organizacyjnych w proces planowania zadań i zarządzania własnymi planami finansowymi,
- zastosowanie mierników oceny realizacji zadań – efektywności finansowej i jakości – w powiązaniu z zadaniowym systemem ewidencjonowania wydatków.

Przytoczone wyżej aspekty, mające charakter specyficznych kryteriów, według których należy dokonywać analizy prognozy samorządowego długu publicznego, mogą sprowokować czytelnika do przyjęcia stanowiska, że każde zadłużanie się JST jest zjawiskiem nagannym i powinno być poddane negatywnej krytyce. Tymczasem, trzeba jednoznacznie stwierdzić, że deficyt budżetowy i dług publiczny są instrumentami polityki finansowej służącej pobudzaniu rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej. Pozwalają one rozłożyć nakłady inwestycyjne na infrastrukturę publiczną w dłuższym czasie i obciążyć nimi szerszą grupę społeczeństwa. Obecnie, nie bez znaczenia pozostaje fakt, że możliwość skorzystania ze środków funduszy Unii Europejskiej wymaga zaangażowania zazwyczaj 25% udziału własnego. W większości JST nie byłoby to możliwe bez zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania. Szacuje się, że w latach 2004–2006 polskie samorządy terytorialne mogłyby asymilować środki Unii Europejskiej w kwocie ok. 14,6 mld zł. W tym celu potrzebować będą ok. 4,6 mld zł środków własnych na współfinansowanie i ok. 1,2 mld zł na przygotowanie projektów²⁴.

Podsumowanie

Cechą unormowań prawnych deficytu budżetowego i długu publicznego JST jest to, iż są one jednolite dla wszystkich samorządów, niezależnie od szczebla i indywidualnej sytuacji finansowej. Wydaje się to

²⁴ P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 7-8.

niesprawiedliwe, gdyż w szczególności ograniczenia prawne dotyczą również tych jednostek, które nie są zadłużone, a przychody zwrotne planowały przeznaczyć na finansowanie potrzeb rozwojowych właśnie w danym roku. Nadmierne zadłużanie się skarbu państwa skutkuje restrykcjami w zadłużaniu się samorządów.

Poziom zadłużenia w poszczególnych JST jest bardzo zróżnicowany. Samorządy coraz śміalej podejmują zadania inwestycyjne w celu zwiększenia wartości zasobów lokalnych i lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Zwiększanie nakładów inwestycyjnych poprzez obciążanie przyszłych dochodów materializuje zasadę sprawiedliwości pokoleniowej, zgodnie z którą, inwestycje winny być finansowane przez tych, którzy odniosą korzyści z ich realizacji, a więc przez przyszłych użytkowników.

Publiczna debata nad uchwalaniem deficytu budżetowego i oceną prognozy długu publicznego jako elementów budżetu JST, pozwala najpełniej sprawować władzę organom tych jednostek. Wypełnia się tu bowiem funkcja polityczna budżetu, polegająca na określaniu priorytetów i celów nadrzędnych dla funkcji ekonomicznych.

Bibliografia

- W. Gonet, *Metodologia oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 12.
- A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 83.
- R. P. Krawczyń, *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachunkowych w ograniczaniu zadłużania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4.
- A. Laskowska, *Przykład dobrej praktyki: „Budżet zadaniowy – Starostwo powiatowe w Gryfinie”*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera, Kraków 2004.

- S. Owsiak, *O naturze polskich deficytów budżetowych*, [w:] *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, pod red. J. Kulawika, E. Mazurkiewicza, t. 2, Warszawa 2005.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006–2008*, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2005 r., www.mf.gov.pl.
- P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej*, teksty ujednolicone, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- M. Truszkowska-Kurstak, *Wykorzystanie sprawozdawczości budżetowej w zarządzaniu płynnością finansową gminy*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 3.
- Ustawa z 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie wojewódzkim, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590.
- A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy – zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002.
- E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

SUMMARY

There are 2808 units of local governments in Poland. Everyone of them handles the economy of finance separately in the basis of budget. The law is equal for every local government, independently on position and individual financial status. Level of mortgage is very different in every local government. Increase of investment from future income confirms

the principle of “generation justice”, which says that investments should be financing by future users, which will take advantage from that. Public debate about changing in budget deficit and predictions about public debt lets the local governments exercise authority efficiently.